

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 22/02/11**

CONTAS ANUAIS

68 TC-000565/026/09

Prefeitura Municipal: Estância Turística de Tremembé.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): José Antônio de Barros Neto.

Advogado(s): Marcelo Vianna de Carvalho e outros.

Acompanha(m): TC-000565/126/09 e Expediente(s): TC-001259/009/09, TC-000861/014/09, TC-033189/026/09, TC-012195/026/10, TC-024230/026/10, TC-031010/026/10 e TC-043978/026/10.

Auditada por: UR-14 - DSF-I.

Auditoria atual: UR-14 - DSF-II.

Constituem objeto de apreciação, no processo em epígrafe, as contas anuais relativas ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE TREMEMBÉ.

Extraídos a partir de inspeção "in loco", os elementos de informação dispostos no detalhado relatório de Auditoria compreendem os mais diversos aspectos de gestão: Administrativo, Econômico-Financeiro, Contábil e Patrimonial.

O documento - elaborado pela Unidade Regional de Guaratinguetá - revela a incidência de falhas e irregularidades, cuja descrição, em resumo, vê-se a seguir:

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - a) A Lei Orçamentária Anual (LOA) fixava o limite de 5% do orçamento, para abertura de créditos suplementares. Todavia, em dispositivos específicos, estabelecia exceções à regra, porém, "sem limitar o seu percentual (...)". Daí a conclusão de que "o Município de Tremembé não observou o princípio do planejamento exarado pelo artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal".

2. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - a) No tocante à qualidade do ensino ofertado, observa-se que a Municipalidade atingiu as metas fixadas pelo Ministério da

Educação para o índice de desenvolvimento da educação básica. b) Não obstante, a evolução registrada foi inferior à verificada na rede privada, ampliando o desnível de qualidade existente, desfavorável para o ensino público municipal. c) Os indicadores foram:

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB ¹								
	Anos Iniciais do Ensino Fundamental				Anos Finais do Ensino Fundamental			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Rede Municipal Brasil	4,0	4,4	3,5	3,8	3,4	3,6	3,1	3,3
Rede Privada Brasil	6,0	6,4	6,0	6,3	5,8	5,9	5,8	6,0
Rede Estadual São Paulo	4,7	4,9	4,6	4,9	4,0	3,8	3,8	4,0
Rede Estadual no Município	-	-	-	-	3,6	3,8	3,3	3,4
Rede Municipal	3,9	5,2	-	4,1	3,5	4,4	-	3,6

3. CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - CIDE -

a) A Administração realizou transferências de recursos da conta bancária vinculada para outras contas, "em virtude da insuficiência de caixa, sendo que a quantia a ser devolvida, a título de CIDE, é da ordem de R\$ 213.940,00". O fato evidencia "uso indevido de recursos vinculados, o que contraria o disposto no parágrafo único do artigo 8º, da Lei de Responsabilidade Fiscal". b) Assim, a receita não foi utilizada na forma do disposto nos artigos 1º-A e 1º-B, da Lei Federal nº 10.336/01. c) Informa-se que "as transferências de recursos (...) ocasionaram sua utilização para outros fins (...)", o que constitui infringência "aos princípios contábeis da entidade e oportunidade (artigos 4º e 6, respectivamente, da Resolução CFC nº 750/93)". d) As transferências de recursos revelam "deficiência no controle orçamentário e financeiro da gestão".

¹ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep /MEC), tendo como objetivo traçar um retrato e metas para o sistema de ensino no Brasil. Maiores detalhes podem ser obtidos em: http://ideb.inep.gov.br/Files/Site/Download/Ideb-nota_explicativa16_09_08.pdf.

4. **ROYALTIES** - A receita oriunda de Royalties - no exercício, o valor recebido importava em R\$ 416,59 - não era movimentada em conta vinculada, "o que contraria o disposto no parágrafo único, do artigo 8º, da Lei de Responsabilidade Fiscal".

5. **ENSINO** - a) Os registros oficiais indicavam investimento da ordem de 25,48% da receita oriunda de impostos. b) No entanto, excluídas algumas parcelas inelegíveis, a Administração deixou de atender o disposto no artigo 212, da Constituição Federal; c) Deixou a Administração de empenhar "no primeiro trimestre de 2010, a parcela diferida do FUNDEB, contrariando o artigo 21, § 1º, da Lei Federal nº 11.494/07 (...)" posto que "não providenciou a abertura de créditos adicionais, como determina o referido dispositivo, bem como não utilizou uma conta bancária específica para movimentá-los (...)" . A parcela diferida atingiu a importância de R\$ 139.005,43.

6. **SAÚDE** - a) Os documentos e registros oficiais indicavam investimento da ordem de 15,31% da receita. b) O dispêndio efetivo, porém, alcançou o equivalente a 19,22%.

7. **PRECATÓRIOS JUDICIAIS** - a) O saldo anterior de precatórios importava em R\$ 2.109.785,89 e os requisitórios de baixa monta incidentes em 2009 somavam a importância de R\$ 488.178,27, de tal maneira que, durante o exercício, havia de ser pago o montante de R\$ 699.156,86. b) Todavia, limitou-se a R\$ 246.587,46 o valor efetivamente quitado, pelo que se verificou o não cumprimento da posição jurisprudencial desta Corte. c) Constatou a Auditoria que "o valor contabilizado (R\$ 2.351.376,70 - Demonstrativo da Dívida Fundada (...)) é divergente (...) da Relação Geral de Precatórios emitida pelo Setor Jurídico (R\$ 3.713.962,17)". Sendo assim, tem-se que "o Balanço Patrimonial não registra, corretamente, as pendências relativas a tal passivo Judicial, havendo nisso ocultação de Passivo e, disso decorrente, inobservância aos princípios da transparência fiscal (...) e da evidenciação contábil (...)" .

8. **CRONOLOGIA DE PAGAMENTOS** - Constatou-se a quebra da Ordem Cronológica de Pagamentos (artigo 5º, da Lei nº 8.666/93).

9. **LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL** - a) A despesa com Pessoal e Reflexos atingiu o correspondente a 54,96% da Receita Corrente Líquida. O dispêndio ultrapassou, no 3º quadrimestre do exercício, o limite a que se refere o artigo 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal. b) Importa ressaltar, ainda, que no 1º quadrimestre do exercício seguinte (2010) a despesa atingiu 52,86%, excedendo o limite prudencial (51,30%).

10. **INSTRUÇÕES** - a) A Administração deixou de cumprir, integralmente, o disposto nas Instruções nº 02/08, já que, em relação ao sistema AUDESP, não obedeceu o prazo de remessa, por meio eletrônico dos documentos exigidos durante o exercício. b) Ressalte-se, ainda a propósito do Sistema AUDESP, que foram contatadas divergências, em relação às peças contábeis, evidenciando infringência aos princípios da transparência e da evidenciação contábil.

11. **ASPECTOS CONTÁBEIS** - a) Informa-se que o déficit orçamentário, que atingiu 5,54% da Receita Arrecadada, *"provém da super-estimativa da receita efetuada por ocasião do orçamento, antes dos créditos adicionais, visto que a previsão superou, em 15,52%, a efetiva arrecadação, contrariando os artigos 29 e 30 da Lei Federal nº 4.320/64"*. b) O resultado orçamentário deficitário indica a *"ausência de acompanhamento orçamentário e financeiro, no decorrer do ano, por parte do órgão"*. c) Ainda a propósito, o déficit orçamentário do exercício em exame *"aumentou em 22,60% o déficit financeiro retificado de 2.008"*.

11. **MATÉRIA EXTRAORDINÁRIA** - Em tramitação conjunta, versam matéria extraordinária os expedientes a seguir descritos:

I - **TC-000861/014/09** - O Sr. Prefeito Municipal encaminha, pelo documento inicial, informações acerca do controle interno subscritas pelo responsável. A matéria subsidiou a análise das contas.

II - **TC-001259/009/09** - Pela petição inicial, a empresa Parque Distribuidora de Suprimentos para Escritório e Informática Ltda., informa sobre a falta de pagamento de materiais fornecidos à Prefeitura. Alega que a inadimplência remonta a data de 15/05/09, quando procedeu à entrega dos produtos. A matéria serviu de subsídio à inspeção.

III - **TC-033189/026/09** - O Presidente interino do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CEACS), pelo documento inicial, solicita auditoria especial na Prefeitura em relação aos recursos do FUNDEB, *"porquanto consta que a Prefeitura não saldou débito para com o Estado"*. As informações foram objeto de apontamento no relatório.

IV - **TC-012195/026/10** (cópia do congênere TC-041421/026/09) - O ilustre Promotor de Justiça de Tremembé encaminha, pela correspondência inicial, cópia do Decreto Municipal nº 3.608-A/2009, *"que institui os anexos das receitas públicas que servirão de base à elaboração do orçamento fiscal do Município para o exercício de 2010"*. A matéria serviu de subsídio à análise das contas.

V - **TC-031010/026/10** - (cópia do congênere TC-000279/014/10) - A Sra. Irma Maria de Moraes Santos, Funcionária Pública Municipal de Tremembé, comunica possível irregularidade envolvendo precatório Judicial. Em síntese, noticia a falta de liquidação de precatório de seu interesse, homologado em 2000, para pagamento até 31/12/02. A situação mantém-se inalterada. O relatório contempla informações sobre precatórios e informa sobre o insuficiente pagamento de dívidas da espécie.

VI - **TC-024230/026/10** - Pelo ofício inicial, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Diretoria de Execução de Precatórios - solicita informações sobre as contas do Município, *"no que afeta ao pagamento de Precatórios relativo aos anos de 2008 e 2009"*. O relatório contempla informações sobre Precatórios Judiciais.

A Autoridade responsável, regularmente notificada, ofereceu justificativas a propósito das questões suscitadas no relatório de Auditoria.

A argumentação disposta no documento resume-se como segue:

a) **PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA** - Em longa argumentação procura superar ou esclarecer a dúvida referente à abertura de créditos suplementares. Alega, em síntese, que os atos questionados encontram amparo legal e constitucional, acrescentando que não deixou a Administração de observar o *"Princípio do Planejamento determinado pelo artigo 1º, §*

1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que o remanejamento autorizado pelo Poder Legislativo não alterou em nada o valor global atribuído a cada Projeto e Atividade de cada órgão, Unidade Orçamentária e suas subordinadas”.

b) **CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - CIDE** - Admite que a Administração utilizou recursos da CIDE para outros fins, mas ressalta que ocorreu “em caráter emergencial e exclusivamente para pagamento de Pessoal de Setores que não podem sofrer solução de continuidade, em face da insuficiência de caixa, em especial, na área da Saúde, da Administração e dos Serviços de Limpeza Urbana (...) sendo que a recondução do recurso à conta devidamente atualizada pelo índice de Poupança, ocorreu em 14/01/2010 e uma diferença em data de 02/09/2010, para a devida utilização conforme Programa de Trabalho já encaminhado a esse Egrégio Tribunal de Contas (...), em conformidade com a Lei nº 10.336, de 19 de fevereiro de 2001 (...)”.

c) **ROYALTIES** - Garante, em síntese, que o “Executivo já efetuou a abertura (...) em atendimento a LRF (LC nº 101/00), conforme comprova com documentos anexos (...)”. Em outras palavras, a Administração procedeu à abertura de conta bancária específica para movimentação dos recursos dos royalties.

d) **ENSINO** - Pretende demonstrar que o investimento no setor alcançou, efetivamente, 25,03% da Receita oriunda de impostos. Nesse sentido, alega que não procede a glosa no valor de R\$ 1.095.845,74, pois os Restos a Pagar existentes em 31/01/10, somavam o valor de R\$ 602.783,04. Requer, ainda, seja “relevado e aceito os pagamentos efetuados até a data de 30 de junho de 2010, no montante de R\$ 563.613,82 (...), cujas despesas são próprias do Ensino, tudo em função da ocorrência mencionada, que resultará na comprovação de que a aplicação no Ensino foi da ordem de 25,03% (...)”.

e) **SAÚDE** - Afirma, em síntese, que o investimento no setor atingiu 19,22% da receita “remanescendo por demonstrado, à saciedade, a inteira regularidade da supracitada aplicação na área da Saúde”.

f) **PRECATÓRIOS JUDICIAIS** - Em síntese, discorda dos termos do relatório. Procura demonstrar que pagou o equivalente a 45,71% do valor empenhado em 2009, "que foi da ordem de R\$ 488.178,27 (...) e em percentual de 10,58% (...) do saldo do exercício de 2008 (...)".

g) **CRONOLOGIA DE PAGAMENTOS** - Alega, em resumo, que "muitos dos pagamentos efetuados a credores fora de Ordem Cronológica ocorreu, por muito das vezes, por culpa única e exclusiva da própria empresa credora, visto que quando da liquidação das despesas as mesmas deixaram de apresentar Certidão Negativa de Débitos junto ao Ministério da Previdência - MPAS, hipótese esta que impede a realização do pagamento, conforme prevê a Legislação pertinente, ou seja, a Lei nº 8.212/91 e correspondentes Instruções Normativas, combinado com o artigo 109 da Lei Orgânica do Município de Tremembé (...)". Procura esclarecer, ainda, os motivos que ensejaram o atraso no pagamento de despesas envolvendo alguns empenhos. Finalmente, alega que "dentro de um universo de 15.180 (...) Notas de Empenho efetuadas no exercício de 2009, tendo sido apontadas 12 (doze) notas pagas fora da Ordem Cronológica de Pagamentos, equivalendo ao percentual de 0,08% (...) não é motivo para apontamento de que o Município não esteja observando a cronologia das datas de suas exigibilidades (...)".

h) **LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL** - Com relação à despesa com Pessoal durante o exercício em exame - que atingiu 54,96% - argumenta que já no primeiro quadrimestre de 2010, os dispêndios com a folha de pagamento tiveram o seu percentual reduzido para 52,86%, estando portanto dentro do limite legal a que se refere o artigo 20 da LRF.

i) **INSTRUÇÕES** - A falta de integral atendimento às Instruções nº2/08, segundo a Autoridade, "deveu-se a problemas ocasionados pela empresa detentora do Sistema Contábil, que se encontrava em ajuste, enfatizando que sempre cobramos a melhora do sistema para atender dentro do prazo previsto a remessa de toda documentação exigida (...)". Procura justificar as divergências indicadas entre o Sistema AUDESP e as Peças Contábeis da Prefeitura, alegando que "a apontada divergência está, a bem da verdade, entre os sistemas SIOPS e AUDESP, que não se entendem".

j) **ASPECTOS CONTÁBEIS** - Para a Autoridade, o déficit orçamentário - que atingiu 5,54% da RCL - encontra-se "dentro de um patamar aceitável", alegando que tal resultado é atribuído "às despesas com saúde", que "a cada ano se elevam, devido as exigências Constitucionais (...)". Afirma, ao final, que "neste exercício de 2010, para amenizar a situação financeira estaremos efetuando a cobrança da Dívida Ativa Corpo a Corpo com os Municípios (...)'".

No processo oficiou a SDG, em caráter conclusivo, a partir da análise das justificativas, em confronto com o teor do relatório de Auditoria e demais elementos que compõem o conjunto instrutório.

No mérito, opina porque se emita Parecer Desfavorável à aprovação das contas em exame, levando em consideração, de um lado, o déficit orçamentário - o que acabou por aumentar a dívida líquida de curto prazo - e, de outro, o insuficiente investimento no setor de educação, além do Pagamento de Precatórios Judiciais em importância superior ao mínimo obrigatório.

Importa descrever, em resumo, o comportamento da Administração, no que se refere à condução dos segmentos e setores fundamentais de gestão, assim como os principais indicadores econômico-financeiros:

1. O investimento no Ensino atingiu 24,07% da receita oriunda de impostos;
2. O total das despesas com recursos do FUNDEB alcançou 98,70%. A parcela diferida, montando R\$ 139.005,43, não foi empenhada no primeiro trimestre do exercício seguinte.
3. Da receita do FUNDEB, o equivalente a 81,07% destinou-se aos Profissionais do Magistério;
4. Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, a Prefeitura despendeu 19,22% da Receita (arrecadação própria e transferências Constitucionais);

5. A despesa com Pessoal e Reflexos atingiu 54,96% da Receita Corrente Líquida;
6. O resultado da Execução Orçamentária evidencia déficit de 5,54% da receita arrecadada;
7. O déficit Financeiro do exercício foi de R\$ 13.592.611,46. Verifica-se, em relação ao exercício anterior, um acréscimo de 24,45%.
8. O Resultado Econômico revelou-se positivo em R\$ 2.382.584,73. Observa-se um decréscimo, em relação ao exercício anterior (R\$ 13.649.284,00) equivalente a 82,54%.
9. O Saldo Patrimonial cresceu 12,29%, ao passar de R\$ 19.390.194,69 em 2008, para R\$ 21.772.779,42 em 31/12/09.
10. A Dívida Consolidada Líquida atingiu o valor de R\$ 26.560.857,54, equivalendo a 53,22% da Receita Corrente Líquida. Em relação ao exercício anterior, diminuiu o equivalente a 2,26%

É o relatório.

AOAG/mazs/GALF.

Contas anuais, atinentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE TREMEMBÉ.

Destinou a Prefeitura, em benefício dos Profissionais do Magistério, o correspondente a 81,07% dos recursos do FUNDEF, cuja utilização total atingiu 98,07%. Confirma-se o atendimento ao disposto no inciso XII, do artigo 60, do ADCT, da Carta Magna.

Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, despendeu a Administração o equivalente a 19,22% da Receita, demonstrando-se, pois, o atendimento ao disposto no inciso III, do artigo 77, do ADCT, da Constituição Federal.

A Folha de Pagamento - Pessoal e reflexos - absorveu o equivalente a 54,96% da receita corrente líquida. A despesa ultrapassou o limite máximo, porém, no primeiro quadrimestre do exercício subsequente limitou-se ao equivalente a 52,86%, ainda assim superando o limite prudencial. No entanto, a eliminação de parte do excesso, nos primeiros três meses de 2010, constitui medida consonante com o disposto no artigo 23, da LRF, segundo o qual o percentual excedente há que ser eliminado nos primeiros 8 (oito) meses do subsequente ano. Sendo assim, não se vislumbra violação às normas disciplinadoras da espécie.

É lícito reconhecer, sob os ângulos comentados, a plena consonância dos atos e procedimentos com as normas constitucionais e legais disciplinadoras dos respectivos segmentos de atividade. Não obstante, a Administração incorreu na prática de falhas e irregularidades na condução de setores cruciais da gestão pública, a propósito das quais a argumentação interposta se afigura frágil, de tal forma que as impropriedades permanecem inalteradas em sua quase integralidade.

Com efeito.

Agiu a Administração corretamente, ao estabelecer, em específico dispositivo da Lei Orçamentária Anual (LOA) a possibilidade de abertura de créditos suplementares até o limite de 5% do orçamento. O mesmo não se pode afirmar em relação às alíneas 'b' e 'c' da mencionada peça, que, ao estabelecerem exceções à regra, não impunham limites ou índices acerca de eventuais aberturas de crédito em caráter excepcional. De fato, a julgar pelos dispositivos citados, pode-se concluir que, em tese, seria facultativo ao Executivo abrir créditos adicionais suplementares em percentual ilimitado, excedendo, até, o percentual autorizado na alínea 'a', da Lei Municipal nº 3.371/08, que, por óbvio, tornar-se-ia uma Letra morta eis que, virtualmente anulada pelos subseqüentes dispositivos. Tal hipótese não se confirmou, de acordo com a Autoridade, que, não obstante, ao elaborar as Leis Orçamentárias para os próximos exercícios, deve proceder de forma a que a norma disponha com clareza sobre o percentual de abertura de créditos suplementares, assim evitando repetir a problemática ora em comento.

No que concerne à contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, a Autoridade admite a falha apontada, que consistiu na utilização momentânea, para finalidade diversa, da respectiva receita, a partir da transferência dos recursos para a conta movimento da Prefeitura. No caso, porém, a impropriedade é relevável, na medida em que se procedeu ao retorno dos valores à conta vinculada, segundo a Autoridade, que se comprometeu a destiná-los aos fins previstos na Lei Federal nº 10.336/01. Seja como for, deve a Administração, doravante, evitar a reedição de semelhante procedimento, mesmo porque os recursos da CIDE destinam-se à cobertura de despesas específicas, decorrentes de atividades ou programas predeterminados, na forma da legislação regedora da espécie.

No tocante aos Royalties, acolho o argumento segundo o qual "*o Poder Executivo já efetuou a abertura*" de conta para movimentação da correspondente receita. Assim, há que se considerar superada a omissão antes detectada.

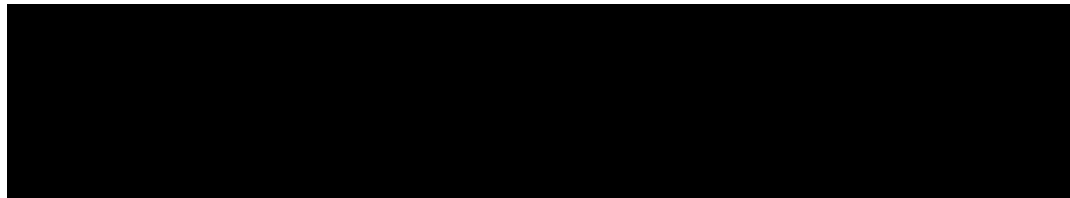
Considerações detalhadas são necessárias à área da Saúde. Sabe-se que investiu a Administração, em prol do

desenvolvimento do setor, índice bem maior que o mínimo constitucional - o dispêndio atingiu exatamente 19,22% da receita. Tal valor, contudo, não descreve com perfeição a situação do setor no Município.

Inicialmente, conforme bem apontou a fiscalização, houve uma redução no número de procedimentos ambulatoriais, implicando a majoração do gasto médio por atendimento no exercício, quando comparado com o biênio anterior. Porém, do ponto de vista operacional, os valores despendidos em serviços de saúde pela Municipalidade, ainda que majorados, não foram eficazes para evitar uma piora em sua qualidade, como mostra, sobretudo, o aumento da mortalidade infantil no Município, muito superior à respectiva taxa observada na Região de Governo de São José dos Campos e no próprio Estado de São Paulo.

É igualmente destoante a proporção de gravidez precoce, revertendo o quadro de queda registrada nos últimos exercícios. Os dados estão expostos na Tabela 01.

Tabela 01



Cumpre alertar que a média do Estado e, mormente, da Região em que está localizado o Município de Tremembé, são valores de referência para o balizamento das políticas públicas da Administração Pública. Em particular, a média da Região de Governo consiste em um padrão alcançável para o Gestor Público, dado que, por definição, é composta por valores de Municípios que compartilham de características socioeconômicas semelhantes às de Tremembé.

Ainda neste espírito, frise-se que o limite constitucional de 15% de gastos em saúde corresponde ao mínimo aceitável e, de modo algum, a meta a definir as ações da Gestão. Deve, antes, o Executivo Municipal se orientar por indicadores que revelem o verdadeiro estado da saúde pública no Município.

Depreende-se, portanto, a necessidade de uma maior atenção com as políticas de saúde pública da Prefeitura Municipal, pois, repita-se, a despeito do cumprimento dos limites de gasto no setor, é evidente o imperativo de maiores esforços no combate a mortalidade infantil, na assistência à população, sobretudo, mais carente. É também fundamental um maior desdobro na promoção do planejamento familiar, no intuito de reduzir a incidência de gravidez precoce, além também de serem ampliadas ações focadas em mães adolescentes.

Em prosseguimento, com relação à Cronologia de Pagamentos, a despeito dos esclarecimentos trazidos, deve a Administração evitar que se repita a falha verificada, observando, plenamente, o disposto no artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/93.

A Administração assegura que está providenciando a contratação *"de empresa que tenha sistema condizente com o Sistema AUDESP, com a Lei de Responsabilidade Fiscal e demais legislação pertinente"*, medida necessária à eliminação de falhas envolvendo a remessa da documentação exigida pelas Instruções desta Corte, seja como for, deve a Administração, doravante, evitar que se repitam os problemas apontados.

Aos aspectos analisados não se restringe o exame e apreciação da gestão de que se cuida, pois resta analisar algumas questões de suma relevância no contexto das contas de que se cuida.

Pois muito bem.

Do ponto de vista econômico-financeiro, o panorama processual revela situação francamente desfavorável à Administração, haja vista a evidente piora das contas públicas, acarretada, principalmente, pelo déficit orçamentário alcançado no exercício. De fato, no caso concreto, o déficit orçamentário - da ordem de 5,54% da receita - demonstra-se excessivo, desproporcional, na medida em que provocou aumento equivalente a 22,60%, no déficit financeiro retificado no exercício anterior, que, aliás, já se situava em patamar sem dúvida preocupante (R\$ 10.922.348,22).

Assim é que, no curso do exercício em exame, o déficit financeiro alcançou o montante de R\$ 13.592.611,46 - exatamente 24,45% superior ao déficit do ano anterior. Não fosse o déficit orçamentário com que encerrou o exercício em exame, a Administração, sob o aspecto financeiro, teria repetido o déficit do ano anterior.

O superávit Econômico manteve-se em R\$ 2.382.584,73, ao passo que, em 2008, alcançou o valor de R\$ 13.649.284,00. O decréscimo atingiu 82,54%.

O saldo Patrimonial sofreu ligeiro aumento, ao passar de R\$ 19.390.194,69 em 2008, para R\$ 21.772.779,42, ao final do exercício em exame.

A Dívida Consolidada Líquida, em 31/12/09, mantinha-se praticamente inalterada, em relação ao exercício anterior: atingiu o montante de R\$ 26.560.857,54, equivalendo a 53,22% da receita Corrente Líquida. Limitou-se a 2,26% o decréscimo - índice inexpressivo, considerando o volume da dívida, que, no exercício de 2008, já se revelava alta, sem dúvida.

É evidente, portanto, que a situação do Município em nada se assemelha ao panorama objetivado pela rigorosa Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo § 1º, do artigo 1º, preconiza o equilíbrio econômico-financeiro.

Note-se que o Município foi alertado, por 4 (quatro) vezes sobre o descompasso entre a receita arrecadada e a despesa realizada, "*e, nem assim, conteve o gasto não obrigatório*" como assinala a Auditoria.

Vale observar, ainda, que, a partir do exercício de 2006, obteve a Prefeitura, sistematicamente, déficit orçamentário anual: 2,79%, 16,65% e 7,75%, respectivamente. O fato evidencia um comportamento contrário aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere às medidas de caráter econômico-financeiro.

Em resumo, Senhores Conselheiros, levando em conta todo o exposto, pode-se facilmente depreender que, durante o exercício em exame, não atuou a Administração, no tocante aos procedimentos de caráter econômico-financeiro,

em consonância com o precípuo espírito da rigorosa Lei de Responsabilidade Fiscal, já que a situação não permitia déficits - orçamentário e financeiro - sob pena de - como de fato ocorreu - encaminhar-se para o desequilíbrio das contas públicas, o que, de resto, há muito vem se tornando realidade no Município.

Irregularidade igualmente grave - também capaz, *de per si*, de comprometer integralmente a gestão de que se cuida - envolve a quitação de dívidas vinculadas a Precatórios Judiciais.

Pois é que, como lembra, com propriedade, a D. Secretaria-Diretoria Geral, de um total de R\$ 699.156,86 a ser pago, somente a quantia de R\$ 246.587,46 foi quitada (35% do saldo devido), além do que, a efetiva quitação judicial representou apenas 0,5% da Receita Corrente Líquida.

De fato, o saldo anterior de precatórios importava em R\$ 2.109.785,89, do qual havia de ser pago o mínimo de 10% (R\$ 210.978,59), juntamente com o valor constante dos requisitórios de baixa monta incidentes em 2009, que somava R\$ 488.178,27. Assim, perfaziam as parcelas devidas o valor de R\$ 699.156,86, que constituía o valor a ser quitado no exercício em exame.

Todavia, a Administração quitou, tão somente, o valor de R\$ 246.587,46, de tal maneira que, pendente de pagamento remanesce a importância de R\$ 452.569,40.

Vale ressaltar que em semelhante irregularidade incorreu a Administração no exercício anterior. Ao apreciar as contas de 2008, o Eminentíssimo Relator destacava em seu voto:

"No que se refere aos precatórios, o Balanço Patrimonial, assim como os demonstrativos de dívida flutuante, não registraram os precatórios pendentes e de existência reconhecida, havendo nesse procedimento, ocultação de passivo. A omissão de lançamento de precatórios na contabilidade constitui afronta ao princípio da transparência fiscal (artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade

Fiscal) e a vários preceitos da Lei nº 4.320/64. A contabilidade da Prefeitura não retrata a real situação do Município, o que também caracteriza motivo suficiente para comprometer inteiramente a gestão. Além do mais, a instrução processual revelou que a Administração Municipal deixou de dar atendimento à sistemática definida por este Tribunal quanto à liquidação de referidos débitos: vale apenas lembrar que assentada Jurisprudência da Corte consagra que o cumprimento à Norma Constitucional pertinente requer o pagamento dos precatórios novos (mapa orçamentário) e mais 10% do saldo anterior, presente no passivo financeiro (restos a pagar) ou no passivo permanente (dívida fundada), procedimento em que não foi observado no exercício em tela. De mais a mais, desnecessários maiores desdobramentos sobre o assunto, uma vez que as Contas do Executivo local nos exercícios de 2004, 2005, 2006 e de 2007 já foram rejeitadas por este Tribunal em virtude desse mesmo desacerto...".

E, efetivamente, não bastasse o insuficiente pagamento dos Precatórios Judiciais - omissão que se repete desde o exercício de 2004 - verifica-se, igualmente, clara reincidência no que se refere a ocultação de passivo. Do Parecer da SDG é pertinente destacar o seguinte excerto:

"Em 2009, anota a Auditoria a diferença entre os números da contabilidade que informa em seus balanços o saldo de R\$ 2.351.376,70 (fls. 123 do Anexo I) e o processado pelo Setor Jurídico, que sinaliza um estoque de R\$ 3.713.962,17 (fls. 406/407 do Anexo II), gerando ocultação de passivo e inobservância aos princípios fundamentais da transparência fiscal (art. 1º, § 1º, da LRF) e da evidência contábil (art. 83 da Lei Federal nº 4.320/64)".

A propósito, deixo de acolher os argumentos interpostos, de cujo teor não é possível extrair-se elementos que comprovem o efetivo atendimento ao disposto no § 1º, do artigo 100, da Constituição Federal. Acresça-se, ademais, que a Administração - como assinala a SDG - "não traz qualquer documentação comprobatória do alegado".

Mas, a instrução do processo revela a prática de irregularidade, cuja incidência, conforme a firme Jurisprudência desta Corte, determina, isoladamente, o comprometimento integral da gestão ora em apreciação.

Refiro-me, objetivamente, a desobediência ao disposto no artigo 212, da Constituição Federal, por conta do insuficiente investimento no Ensino.

De fato, limitou-se ao equivalente a 24,97% da receita oriunda de impostos o dispêndio em prol da manutenção e do desenvolvimento do Ensino.

A Auditoria apontou glosa em virtude de Restos a Pagar não quitados até 31/01/10. Para a Autoridade, não procede à glosa, já que o saldo de Restos a Pagar importaria em apenas R\$ 602.783,04. Ademais, pretende o retorno ao cômputo de investimento no setor do montante de R\$ 566.613,82, quitado até 30/06/2010, o que supostamente faria com que o percentual de investimento atingisse 25,03% da Receita.

Não há como acolher os argumentos interpostos, vez que vieram desacompanhados de qualquer documentação comprobatória. O fato é que, como assinala a SDG, a Auditoria "*procedeu ao cálculo (fls. 26/27) baseada em documentos fornecidos e assinados pela chefia da Contabilidade, conforme consta de fls. 223 e 250 do Anexo II*". Os próprios cálculos realizados pela Auditoria, contudo, demandam uma série de correções.

Em primeiro lugar, não precede impugnação de R\$ 493.062,70 em decorrência do pagamento de restos a pagar de recursos próprios, com verbas do FUNDEB. De fato, tendo em vista que não houve qualquer prejuízo ao cumprimento do limite mínimo de despesas com a remuneração do magistério, o ocorrido se enquadra tão somente no campo das falhas formais, não produzindo qualquer prejuízo ao interesse público.

Caso similar foi verificado nas contas anuais da Prefeitura de Fernandópolis, TC-002061/026/07, em sede de reexame, em Sessão do Egrégio Tribunal Pleno de 08.12.2010, assim como da Prefeitura de Pradópolis, TC-002044/026/08,

em voto proferido pelo Eminentíssimo Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, em Sessão da Egrégia Segunda Câmara, em 23.11.10:

"Assim, faz-se necessário extrair a referida quantia (R\$ 471.842,84) do cálculo para apuração do percentual previsto pelo artigo 212, da Constituição Federal e integrá-la ao montante despendido com importâncias do citado Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica. Cabe, aqui, ressaltar que este procedimento não se refere à compensação entre o excesso de destinação dos recursos próprios do ensino e a insuficiente aplicação das verbas oriundas do FUNDEB, repudiada por este Tribunal, mas de mera correção de equivocado lançamento contábil registrado pelo Executivo."

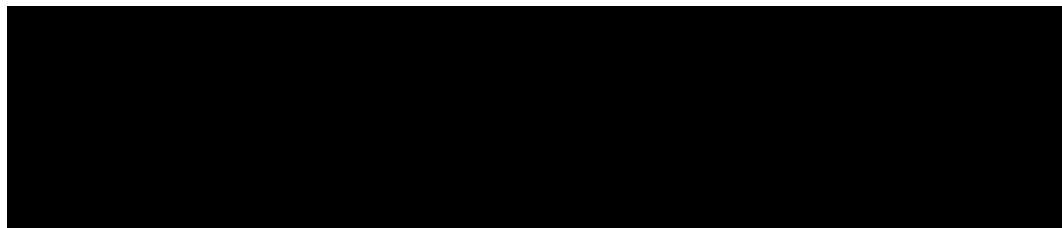
Ademais, no tocante às glosas decorrentes do não pagamento de restos a pagar até o término de janeiro do exercício subsequente, recorde importante decisão da Egrégia Primeira Câmara, em 14.12.2010, no exame das Contas da Prefeitura Municipal de Pedreira, TC-002033/026/2008, de relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, lastreada em voto revisor que proferi:

"Vejo com extrema cautela posicionamento que obrigue a Administração Pública a pagar seus compromissos com antecedência, perdendo assim os rendimentos financeiros decorrentes da manutenção dos valores em conta. Há de se incorporar na presente questão o custo de oportunidade do pagamento antecipado de um empenho processado, o que, dependendo do montante envolvido, acarreta severo prejuízo ao Erário Público. Nestes termos, alerto que o pagamento após o mês de janeiro de um valor empenhado e processado em 2008, ainda, ressalve-se, no primeiro trimestre de 2009, trouxe vantagens à educação pública do Município, vez que a manutenção destes valores em conta implicou a ampliação do montante disponível para utilização no ensino no exercício seguinte."

Deste modo, considero indevida a glosa de valores não pagos até 31.01.2009, visto que o procedimento não implica qualquer prejuízo à educação.

Neste sentido, o critério que deve ser observado é o momento em que a despesa pública de fato gerou benefício para a educação, ou seja, quando o serviço contratado foi prestado ou o bem adquirido entregue. Tal instante corresponde justamente ao processamento do empenho. Assim, a análise de fls. 223 revela que, do total de R\$ 1.129.598,50 correspondentes aos restos a pagar em 31.12.2009, o valor de R\$ 364.145,28 não havia sido processado, devendo logo ser afastado da aplicação no ensino. Os cálculos estão expostos na Tabela 02.

Tabela 02



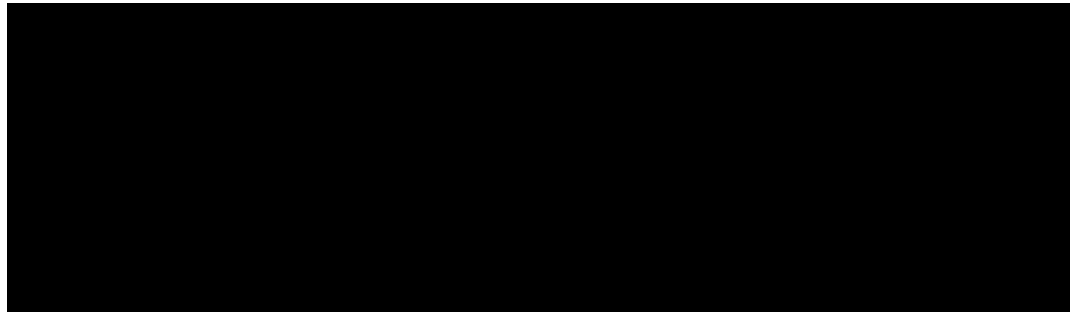
Vale ressaltar, ainda, que a Administração deixou de empenhar a parcela diferida do FUNDEB - 1,29% - no primeiro trimestre seguinte, não providenciando conta bancária específica para sua movimentação, infringindo, desse modo, o disposto no artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07.

Finalmente, no tocante à qualidade do ensino ofertado, a despeito de terem sido observadas as metas fixadas pelo Ministério da Educação, concernindo ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, o hiato existente entre a qualidade de ensino ofertado pela rede privada e pela Municipalidade de Tremembé ampliou-se.

Além dos mais, cabe inclusive alertar para a necessidade de maior qualificação do corpo docente do Município. Consoante dados do INEP, expostos na Tabela 03, aproximadamente 26,49% do professorado atuante nos anos iniciais do Ensino Fundamental não possui superior

completo, número que sobe para expressivos 41% dentre os que atuam na Pré-Escola.

Tabela 03



É evidente, pois, que um componente fundamental para a qualidade do ensino é o preparo do docente. Recomenda-se, por conseguinte, maiores investimentos na qualificação do professorado. Neste item, como colocado pela Lei nº 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação no país, admite-se, *"como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal"*.

Trata-se, obviamente, do mínimo aceitável e não do patamar desejável.

Por conseguinte, analisada a questão da educação, tem-se claramente configurada no processo a incidência de 03 (três) irregularidades graves, o suficiente, de per si, para comprometer toda a gestão de que se cuida. Em razão do exposto, vejo motivos para adotar, no mérito, a solução alvitrada pela D. Secretaria-Diretoria Geral.

O Expediente TC-000861/014/09 seguirá juntamente com o processo principal, visto que atendeu os fins a que se destinava. A matéria - declaração do responsável pelo controle interno - serviu de subsídio à análise das contas.

Idêntico destino merece o congênere TC-001259/009/09, pois subsidiou o exame das contas. De fato, pelo documento inicial, a empresa Parque Distribuidora de Suprimentos para Escritório e Informática Ltda., comunica a

inadimplência em relação ao fornecimento de produtos à Prefeitura, em 15/5/09.

Também serviu de subsídio à análise das contas o Expediente TC-033189/026/09, cuja correspondência inicial, oriunda do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - CEACS, encerra a solicitação de auditoria especial no Município, em relação à aplicação dos recursos do FUNDEB. Os autos seguirão juntamente com o processo principal.

O mesmo se afirma no que concerne ao TC-012195/026/10, por via de cujo ofício inaugural o ilustre Promotor de Justiça de Tremembé encaminha cópia do Decreto nº 3.608-A/2009, que institui os anexos da receita pública que servirá de base para elaboração do orçamento referente ao exercício de 2010. A Auditoria utilizou as informações como subsídio ao exame das contas. Seguirá, portanto, juntamente com o processo principal.

O Expediente TC-031010/026/10 (cópia do congênere TC-279/014/10) também atingiu a finalidade a que se destinava, de modo que, exaurido o objeto, seguirá juntamente com o Processo Principal. Pelo documento inicial, a Sra. Irma de Moraes Santos comunica irregularidade consistente na falta de pagamento de precatório, deferido à interessada por homologação judicial. Restou confirmado o insuficiente pagamento de dívidas judiciais, matéria versada, em detalhes, no relatório de Auditoria e no presente voto.

O congênere TC-024230/026/10 merece igual destino, pois o objeto dos autos encontrou o exaurimento, eis que se refere à solicitação oriunda do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - subscrita pelo Exmo. Sr. Desembargador Dr. Venicio Salles - de informações sobre as contas da Prefeitura, "no que afeta ao pagamento de precatórios relativos aos anos de 2008 e 2009 (...)". De todo modo, por meio de ofício, cópia do voto, assim como das peças pertinentes do processo, seguirá ao órgão solicitante.

O meu VOTO, pois, é no sentido da emissão de parecer DESFAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE TREMEMBÉ, ressaltando os atos pendentes de apreciação por este Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício endereçado ao órgão de origem, transmitindo-se-lhe recomendações no seguinte teor:

- a) que, ao elaborar as leis orçamentárias para os próximos exercícios, procure estabelecer, formal e nitidamente, o percentual de despesa fixada a ser determinado para abertura de créditos suplementares, devendo estes limitar-se à taxa estimada de inflação para o período;
- b) que aumente, imediatamente, os investimentos na educação municipal, eliminando substantivamente o hiato existente entre o ensino ofertado na rede pública municipal e na rede privada;
- c) que aumente os investimentos no corpo docente, visando ao seu aperfeiçoamento;
- d) que intensifique os esforços visando a maior eficiência e eficácia do gasto na saúde, reduzindo os indicadores de mortalidade da Municipalidade, sobretudo infantil;
- e) que promova o planejamento familiar, por meio de sua rede de saúde e educação, minorando assim a incidência de gravidez precoce no Município, além de estabelecer políticas de apoio a mães adolescentes que vivam em Tremembé;
- f) que observe o disposto nas Instruções deste E.Tribunal de Contas;
- g) que adote medidas voltadas para a correção, na medida do possível, de falhas porventura pendentes dentre as consignadas no relatório de Auditoria, devendo a Administração, doravante, proceder de modo a evitar que se repitam idênticas irregularidades, mediante a plena e fiel observância às normas disciplinadoras de cada medida ou procedimento nos quais foram verificadas

falhas, equívocos, ou errônea interpretação do regramento respectivo.

Determino, outrossim, considerando a violação do disposto no § 1º, do artigo 100, da Constituição Federal - insuficiente pagamento de precatórios judiciais - seja a irregularidade comunicada ao D. Ministério Público, transmitindo-se-lhe, por ofício, cópia do presente VOTO, das peças de fls. 31/32, 74/76 e 87/91, do processo principal e, 391/415, do Anexo III.

Determino, por fim, em atendimento ao Ofício N° EP-09822 - processo EP-03604/88 (Exp. TC-024230/026/10), a expedição de ofício, endereçado ao E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Diretoria de Execução de Precatórios - transmitindo-se-lhe cópias do presente VOTO, das peças de fls. 31/32. 74/76 e 87/91, do Processo Principal e, 391/415, do Anexo III.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

Mazs/AOAG/GALF

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM: 68

SESSÃO: 22/02/11
TC-000565/026/09

R E S U M O

Contas anuais, exercício de 2009, da
PREFEITURA MUNICIPAL DE TREMEMBÉ.

Os aspectos econômico, financeiro e
orçamentário desfavoráveis, aliados à insuficiente
aplicação de recursos no ensino - 24,97% e o não
pagamento de precatórios na forma estabelecida na
Constituição Federal, não permitem sejam as Contas
aprovadas.

VOTO no sentido de emissão de parecer
DESFAVORÁVEL, com recomendações.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO